

**DISCURSO DEL SR. GERMAN QUINTANA PEÑA
MINISTRO (S) DE OBRAS PÚBLICAS CON MOTIVO DE LA
INAUGURACIÓN DE LA FERIA EDIFICA '95
Santiago, 26 de Septiembre de 1995**

Señoras y señores:

Tengo el honor de participar en la inauguración de esta Feria por segundo año consecutivo. Y, junto con ello, me complace también el poder decir que algunas de las ideas que expresé el año pasado están hoy en marcha a un ritmo adecuado.

Quisiera partir expresando los objetivos que traspasan todas las áreas del quehacer del Ministerio de Obras Públicas:

- 1) Ampliación de la capacidad de las redes de transporte. Se trata de asegurar la provisión oportuna de la cantidad y tipo de infraestructura necesaria para permitir un desarrollo económico sostenido y sustentable, y para profundizar la tarea de la integración del territorio, a nivel regional, nacional e internacional.
- 2) Racionalización de las decisiones. Se trata de crear condiciones para inducir mayor racionalidad económica en las decisiones de construcción, operación, mantención y uso de la infraestructura de uso público.
- 3) Liderazgo e innovación. El objetivo es ofrecer, desde el Estado, el liderazgo claro y decidido que se requiere para atraer inversionistas privados, nacionales o extranjeros, al negocio de las concesiones de obras públicas, y, simultáneamente, adaptarse a los nuevos requerimientos, no sólo de las actividades económicas en expansión, sino también de los usuarios, cada vez más exigentes y más conscientes de las oportunidades que podrían tener a su disposición.

1. AMPLIACIÓN DE LA CAPACIDAD DE LAS REDES DE TRANSPORTE

El alto ritmo de crecimiento que nuestro país ha mantenido en los últimos años, y todo indica que se seguirá manteniendo, impone requerimientos sobre las instituciones públicas y privadas que tienen relación con la infraestructura de transporte. La primera y más evidente es la provisión oportuna de ella, en la cantidad y tipo que se requiere. Esto, que puede parecer obvio, no lo es tanto. En el ámbito de las obras de infraestructura de transporte, el lapso de tiempo que transcurre entre la aparición de una idea de proyecto y la puesta en operación de las obras en que esa se materializó, supera, en general, los cinco años.

Hace no muchos años, en nuestro país cinco años no era un lapso demasiado largo para esperar hasta la puesta en operación de una obra de infraestructura de transporte. Sin embargo, el ritmo al que las actividades económicas se están expandiendo puede ocasionar que el momento de constatar que la capacidad de alguno de nuestros sistemas de transporte no es adecuada, es un momento en exceso tardío para iniciar los estudios para su ampliación.

Quisiera dar algunas cifras que indican que estamos avanzando en esta dirección. Durante el presente año se entregarán al uso público del orden de 500 kilómetros de nuevos pavimentos. Conviene tener presente que hacia fines de la década de los 80, se pavimentaban alrededor de 200 kilómetros al año. Esto significa que hemos aumentado el ritmo de las nuevas pavimentaciones en más del 100% en un lapso de sólo 5 años, sin considerar las obras que se realizan a través del sistema de concesiones. Esto ha sido posible gracias a aumentos sostenidos en las inversiones reales del Ministerio durante los últimos años, que han significado una duplicación de las mismas en los últimos 6 años y se requiere nuevamente una duplicación hasta fines de este periodo. El presupuesto para el año 96 contempla por ejemplo inversiones de unos 300 mil millones de pesos, que representan un aumento real del 12% respecto al presente año, sin contar las inversiones adicionales que se realizarán con aportes del sector privado por medio del sistema de concesiones.

El ambicioso programa de concesiones que está impulsando el Ministerio contempla inversiones anuales promedio del orden de los 600 millones de US \$ en los próximos 5 años, considerando solamente los proyectos que se encuentran en etapa de estudio, de precalificación -como Ruta 5 que fue anunciada hace pocos días por la prensa- o en la etapa final de licitación. A esto irán sumándose probablemente nuevos proyectos -según la dinámica propia que ha mostrado la consolidación de sistema de concesiones- como ha podido observarse recientemente con la propocisión de ambiciosas ideas privadas, como son el tren rápido a Valparaíso (con inversiones que superan los 500 millones de US \$) o el nuevo complejo portuario en Concepción.

Sin embargo, es necesario tener presente que las acciones que se emprendan deben ser verdaderamente útiles para el objetivo deseado, y coherentes entre sí. La única forma de lograr esta consistencia es mediante una visión de largo plazo y un énfasis en la calidad de las inversiones, tanto como en los montos de inversión o en los kilómetros pavimentados. La planificación aparece entonces como una necesidad ineludible, puesto que es necesario anticipar la evolución de nuestros sistemas, y prever, con la anticipación suficiente, las ampliaciones de capacidad que permitirán, no solamente acoger las nuevas solicitudes, sino también mejorar la operación de las redes de transporte.

La forma en que se desarrollan las redes de transporte no es indiferente para la sustentabilidad del crecimiento. Está, en primer lugar, el tema de los impactos ambientales de las obras de infraestructura de transporte. Como autoridades responsables, tenemos que asegurarnos que las soluciones que hoy día damos a los problemas del país, no se constituyan en problemas en el futuro. Una solución ambientalmente sustentable es aquella que no deja para el futuro ninguna cuenta pendiente, ni desde el punto de vista financiero, ni

desde el punto de vista del uso de recursos no renovables, ni desde el punto de vista de la extinción irremediable de especies animales o vegetales, ni de ninguna forma de contaminación. Esto garantiza que las nuevas generaciones podrán dedicarse a resolver sus propios problemas, y no a pagar las cuentas pendientes que heredaron de nosotros. Incluso desde el punto de vista de la viabilidad política de las intervenciones que desde ahora proponemos al país, es necesario reconocer que los valores de nuestra sociedad han evolucionado de modo tal que ya no es posible ignorar la creciente preocupación ambiental, que se ha instalado firmemente en la opinión pública. Las manifestaciones ciudadanas en protesta por la reanudación de los ensayos nucleares franceses en Mururoa son una muestra clara de esta nueva conciencia nacional. Ha habido cientos de ensayos nucleares en Mururoa, pero de ahora en adelante, ningún nuevo ensayo pasará inadvertido.

Por otra parte, los sistemas de transporte tampoco son socialmente neutros. Parte importante de las ventajas o desventajas de una ciudad o una región para enfrentar los desafíos del desarrollo, está justamente en su infraestructura para el transporte. Hay zonas en que la provisión de una posibilidad de comunicación es vital para que los habitantes y las actividades económicas de la zona puedan iniciar, con autonomía y posibilidades reales de éxito, el camino del mejoramiento de sus condiciones de vida.

Últimamente también ha adquirido importancia el tema de la infraestructura de transporte en la perspectiva de la integración de nuestro país con el conjunto de los países del cono sur. Ya hay definiciones preliminares, acordadas con casi todos los países involucrados, de cuáles serían los corredores que se privilegiarían a la hora de realizar las inversiones. En este ámbito, es necesario abordar también una serie de temas complementarios. La existencia de infraestructura, por sí sola, no garantiza la integración económica. De hecho, hay algunos ejemplos que tienden a sugerir que las limitaciones al comercio internacional, y las regulaciones fito y zoonosanitarias, son tan importantes para la materialización de la integración económica como las mismas obras de infraestructura. Es preciso avanzar simultáneamente en todos esos aspectos. De lo contrario, podríamos terminar construyendo obras que quedarían como verdaderos elefantes blancos, que no cumplirían el rol que se ha previsto para ellas.

2. RACIONALIZACIÓN DE LAS DECISIONES

La introducción de racionalidad económica en las decisiones de construcción, mantención, operación y uso de las obras de infraestructura de transporte, involucran en primer lugar al gobierno, pero también a los inversionistas, a los empresarios y a los usuarios de las vías. La racionalización de las decisiones tiene hoy una herramienta poderosa en las concesiones de obras públicas.

En la medida en que inversionistas privados se interesen en realizar obras a través del sistema de concesiones, se establecen procedimientos que permiten, por un lado, detectar una necesidad de ampliación de la capacidad de la red y, por otro, establecer un camino claro y expedito para proceder a la licitación y eventual construcción de las obras, con financiamiento, total o parcial, proveniente de los usuarios.

Quisiera señalar un par de virtudes importantes de la realización de obras a través del sistema de concesiones. Está, en primer lugar, la transparencia. Los procesos de licitación son ampliamente difundidos, y las personas que quieren mantenerse al tanto de lo que cuestan las obras, de los aportes del Estado, de las garantías de ingresos mínimos, de los plazos y otras características de las concesiones, pueden hacerlo a través de la prensa, que publica extensamente los detalles de los procesos de licitación. En segundo lugar, los inversionistas privados son neutros con respecto a la localización de los proyectos. En las obras concesionadas no caben los sesgos centralistas, las discriminaciones en contra de las aspiraciones de las regiones. El único sesgo que tienen estas inversiones es el de la rentabilidad privada de los proyectos. Este simple incentivo de los concesionarios será útil para potenciar la necesaria descentralización del país, en la medida en que haya en las regiones proyectos atractivos para ellos.

La introducción, en serio, de los aportes de los usuarios al financiamiento de estas inversiones exige abordar el tema de cuáles son las tarifas adecuadas. La política que ha definido el Ministerio de Obras Públicas es la de relacionar, tan estrechamente como sea posible, el uso con el pago. Esta es, en sí misma, una importante contribución a la racionalización del uso de las obras de infraestructura de transporte, y permite, adicionalmente, generar fuentes de financiamiento estables para la operación y mantención de las obras.

Hay, indudablemente, una relación muy estrecha entre la introducción de nuevos cobros (en muchas partes éste será el caso) y la equidad en el desarrollo económico, aspecto que el gobierno ha definido como una de las prioridades de su acción gubernamental. Quisiera, por eso mismo, examinar cuidadosamente este punto.

Una primera dimensión de la equidad tiene que ver con la exclusión de algunos de los actuales usuarios de las obras que serán tarifadas, y que hoy no lo son, o en las que se cobra una tarifa que tendrá que ser aumentada considerablemente. Esos usuarios serán, indudablemente, los de menores ingresos, lo que aparentemente genera un efecto contrario a la política gubernamental declarada. Podemos asegurar que, en las obras que han sido concesionadas, y en las que serán concesionadas en el futuro, este no es un tema masivo, puesto que se trata de rutas principales, en las cuales la inmensa mayoría de los usuarios tienen una motivación productiva en su uso de las obras, o simplemente pueden pagar por su uso. Sin embargo, siempre habrá una pequeña proporción de usuarios desplazados a otras rutas que representen, para ellos, una pérdida. Esta exclusión, que, insisto, no será un problema cuantitativamente importante, se compensará con la acción directa y focalizada del Ministerio, con sus propios fondos, en aquellos lugares en que las condiciones socioeconómicas de los usuarios no les permitan absorber los costos de las obras de infraestructura de transporte necesarias para la realización de sus actividades económicas y sociales.

Una segunda dimensión de la equidad está relacionada con las siguientes preguntas:

- ¿a quién benefician las obras?
- ¿quién paga por ellas?
- ¿cuánto paga?

La importancia de estos temas es independiente de la forma en que se financie una determinada obra, es decir, son válidas también para las vías que se construyen y mantienen con fondos públicos, en que los usuarios tengan fines productivos o puedan absorber el costo de ellas. Si ése es el caso, siempre es preferible que paguen los que usan las obras, y en la misma medida en que las usan. Si no se cobra, los contribuyentes en general subsidian a los usuarios. Si el cobro no se asocia al uso, los usuarios más intensivos son subsidiados por los menos intensivos. Una tarificación adecuada resuelve esta dimensión de la equidad.

Otro tema vinculado a la eficiencia económica de las inversiones se refiere a la adecuada mantención de las obras. Estudios del Banco Mundial demuestran que en muchos casos las inversiones en conservación son, aunque menos espectaculares y vistosas, mucho más rentables que las inversiones en cambios de estándar. Conscientes de esto, y con el objetivo de aumentar la cobertura en la mantención de caminos, el Ministerio ha introducido nuevas modalidades que promueven la participación del sector privado, como son los contratos de mantención global y el proyecto de las corporaciones viales. Los contratos de mantención global -en los que se entrega la responsabilidad de mantener cierto estándar de unos 500 km de red vial a una firma privada por un par de años- han demostrado ser un instrumento muy eficiente para este objetivo. De 21 contratos de este tipo durante 1995 se pasará a unos 40 el año 1996, lo que ha permitirá aumentar la cobertura de un nivel histórico de unos 15.000 km a unos 32.000 km para el año 96, esto es en proximadamente un 100%.

3. LIDERAZGO E INNOVACION

Quisiera leerles una breve cita del Informe Sobre el Desarrollo Mundial 1994: Infraestructura y Desarrollo, elaborado por el Banco Mundial:

“(...) sólo un sector público eficaz puede facilitar la participación del sector privado; no es probable que un departamento de obras públicas desanimado e ineficiente pueda movilizar la voluntad o la capacidad necesarias para contratar las obras de mantenimiento de carreteras”.

Los objetivos que el gobierno se ha trazado en materia de infraestructura sólo pueden ser alcanzados si el sector público mantiene y profundiza el liderazgo que ha ido desarrollando. Liderazgo que va más allá de la actividad del Ministerio de Obras Públicas, y abarca al conjunto del gobierno. La planificación estratégica en un marco de ordenamiento del territorio nacional sólo puede ser abordada bajo la dirección del sector público. La introducción de las concesiones de obras públicas como una nueva área de negocios sólo pudo ser hecha bajo la dirección del sector público. Y esto nos conduce a la tarea

permanente de la adecuación del aparato público a las nuevas condiciones, a partir de hoy siempre cambiantes, de nuestra realidad económica.

Esta adecuación de la actividad del Ministerio de Obras Públicas, y del sector público en general, debe ser desarrollada sin disminuir el ritmo al que hoy estamos trabajando. No hay tiempo para detenernos a reflexionar, o para concentrar nuestros esfuerzos exclusivamente en rediseñar nuestros procesos. Debemos mantener la continuidad de los trabajos que hoy están en curso y, simultáneamente, ir adecuando nuestras instituciones y nuestros procedimientos para que estén más de acuerdo con las nuevas circunstancias. Así fue como creamos el área de concesiones, como iniciamos el empleo de los contratos de conservación global de carreteras, y hoy estamos trabajando para reforzar nuestro trabajo en las áreas de seguridad vial y gestión integral de carreteras. Este es el significado concreto de nuestro esfuerzo por ejercer el rol de avanzada que nos corresponde en el área de la infraestructura.

Quisiera dar un ejemplo de la forma como se materializan, en la práctica, los cambios producidos por el desarrollo económico. El crecimiento económico genera una amplia gama de requerimientos sobre las redes de transporte. Está, desde luego, la necesidad obvia de ampliar la capacidad para acoger aumentos en los flujos, en todos aquellos casos en que las solicitudes esperadas no puedan ser satisfechas con la infraestructura actual, **gestionada adecuadamente**. El crecimiento económico implica, casi siempre, mayores flujos de carga, mientras que los aumentos de los ingresos familiares conllevan un aumento en el número de viajes por familia y en la intensidad con que esos viajes utilizan la infraestructura. A medida que aumenta el ingreso familiar, se producen más viajes, y más hogares tienen acceso al automóvil, que es un modo de transporte que hace uso intensivo de la infraestructura de transporte, en comparación con el bus o el ferrocarril.

Pero los aumentos sostenidos en los ingresos familiares no solamente generan más viajes y un uso más intensivo de la infraestructura existente. Están también las nuevas exigencias de usuarios que se vuelven más exigentes, y que hoy consideran inaceptable lo que hace no muchos años valoraban positivamente. Estos cambios, en el marco de la introducción de nuevos cobros por el uso de la infraestructura, obligan a reflexionar también sobre la viabilidad política de estos cobros.

Para lograr la aceptación ciudadana de estas medidas, las concesiones deben incorporar mejoras visibles en la calidad de los servicios ofrecidos. Debemos saludar como un hecho positivo que los usuarios dejen de ser beneficiarios pasivos de las inversiones realizadas con fondos públicos, pero este nuevo rol les permitirá exigir niveles de servicio que se correspondan con el monto de los aportes que se les esté exigiendo.

En el caso de nuestros puertos, no solamente se requiere un aumento en el número de sitios, sino también un aumento en la eficiencia de las operaciones de carga y descarga. Nuestros aeropuertos tendrán que ir adaptándose a las exigencias de un aumento espectacular en el número de usuarios (el número de viajes en avión aumentó en más de un cincuenta por ciento en dos años), sino también a los requerimientos, cada vez más sofisticados, de las naves, el manejo de la carga y la atención a los pasajeros.